

教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

水利水电工程与管理专业系列教材

■ 主编 杨 谦

SHUIFAGUI YU XINGZHENG ZHIFA

水法规与行政执法



中央广播电视大学出版社

教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材
水利水电工程与管理专业系列教材

水法规与行政执法

主编 杨 谦

中央广播电视大学出版社
北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

水法规与行政执法/杨谦主编. —北京: 中央广播电视大学出版社, 2007.1

教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材. 水利水电工程与管理专业系列教材

ISBN 978-7-304-03745-1

I. 水… II. 杨… III. ①水法-中国-电视大学-教材
②水法-行政执法-中国-电视大学-教材 IV. D922.66

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 004930 号

版权所有, 翻印必究。

教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

水利水电工程与管理专业系列教材

水法规与行政执法

主编 杨 谦

出版·发行: 中央广播电视大学出版社

电话: 发行部 010-58840200

总编室 010-68182524

网址: <http://www.crtvup.com.cn>

地址: 北京市海淀区西四环中路 45 号 邮编: 100039

经销: 新华书店北京发行所

策划编辑: 何勇军

责任编辑: 申 敏

印刷: 北京集惠印刷有限责任公司

印数: 0001~4000

版本: 2007 年 1 月第 1 版

2007 年 1 月第 1 次印刷

开本: 787×1092 1/16

印张: 11.5 字数: 261 千字

书号: ISBN 978-7-304-03745-1

定价: 17.00 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

水利水电工程与管理专业

课程建设委员会

顾 问：陈肇和（北京水利水电管理干部学院）

主 任：刘汉东（华北水利水电学院）

副 主 任：陶水龙（中央广播电视大学）

曹 杰（华北水利水电学院）

董幼龙（华北水利水电学院）

委 员：（按姓氏笔画排序）

王 圻（中央广播电视大学）

牛志新（河南广播电视大学）

孙文怀（华北水利水电学院）

孙明权（华北水利水电学院）

孙晶辉（水利部人事劳动教育司）

任 岩（中央广播电视大学）

李国庆（华北水利水电学院）

张立中（华北水利水电学院）

陈 丽（中央广播电视大学）

杨 谦（水利部政策法规司）

周克己（武汉水利电力大学）

郭 鸿（中央广播电视大学）

贾清亮（华北水利水电学院）

徐建新（华北水利水电学院）

聂相田（华北水利水电学院）

鲁志勇（华北水利水电学院）

前 言

“水法规与行政执法”是水利水电工程与管理专业的必修课程。本教材根据中央广播电视大学水利水电工程与管理专业教学计划,以及本课程多媒体教材一体化设计方案文字教材编写大纲编写,是中央广播电视大学开放教育水利水电工程与管理专业的系列教材之一。

按照水利水电工程与管理专业和本课程的特点和实际需求,本书第1章介绍了本课程的主要学习内容和学习任务、中国的水问题与治水思路、水资源管理及其管理体制和水法规体系等内容;第2章介绍了法学基础知识、行政法概述、行政法律制度的有关基础知识,包括法的概念、法律关系、法律责任、行政行为、行政许可、行政处罚、行政强制、行政复议、行政诉讼、行政赔偿等;第3章介绍了主要水法律制度的内容,包括水资源开发利用与优化配置、取水许可、水资源节约与保护、河道管理、水土保持、防汛抗洪、水利工程建设管理、水工程管理与保护等方面的法律制度;第4章介绍了水行政执法和水事纠纷处理的内容。本书重点介绍了水资源管理体制、法学与行政法律制度有关基础知识、水法规体系建设、水行政执法以及水资源节约与保护、水利工程建设管理、水工程管理与保护、取水许可管理、河道管理法律制度等内容。

为适应开放式远程教育的需要,教材中设置了“学习指导”、“小结”、“作业”等内容。此外,本课程配备结合典型案例分析的录像教材,并以讲座形式对本课程要求掌握的内容进行专题讲解。

本书由水利部政策法规司杨谦主编,编写人员为杨谦(第1章,第4章第2节),苏蘅(第2章),梅长河(第3章第1,2,3节),钱雯铭(第3章第4,7,8节和第4章第1节),付永杰(第3章第5,6节)。

中国水利学会水法研究专业委员会主任委员任光照(教授级高级工程师)担任本书主审,水利部政策法规司司长赵伟(教授级高级工程师)、水利部人事劳动教育司巡视员陈自强(教授级高级工程师)、华北水利水电学院张立中教授、北京工业大学王韶华教授参加了本教材的审定。担任教材审定的专家对本书进行了认真审

阅，并给予热情的指导和帮助。本书部分材料引自有关单位、作者编写的教材、专著、文章、报告等，编者在此一并致谢。

本书同时可作为水利行业的管理人员、从事基层水利工作的人员的学习参考书，亦可作为有关培训教材。

诚恳地希望读者对本书提出批评指正意见，以便今后改进。

编 者

2006 年 10 月

目 录

1 绪 论	(1)
1.1 水法规与行政执法课程的主要学习内容和学习任务	(1)
1.2 中国的水问题与治水思路	(2)
1.3 水资源管理概述	(4)
1.4 水资源管理体制	(8)
1.5 水法规体系	(11)
小结	(15)
作业	(15)
2 法学基础知识与行政法律制度	(17)
2.1 法学基础知识	(17)
2.2 行政法概述	(27)
2.3 行政法律制度	(30)
小结	(42)
作业	(42)
3 水法律制度	(44)
3.1 水资源开发利用与优化配置法律制度	(45)
3.2 取水许可法律制度	(61)
3.3 水资源节约与保护法律制度	(72)
3.4 河道管理法律制度	(84)

3.5 水土保持法律制度	(94)
3.6 防汛抗洪法律制度	(107)
3.7 水利工程建设管理制度	(120)
3.8 水工程管理与保护法律制度	(133)
小结	(144)
作业	(145)
 4 水行政执法与水事纠纷处理	(151)
4.1 水行政执法	(151)
4.2 水事纠纷的预防和处理	(165)
小结	(171)
作业	(171)
 参考文献	(173)

1 绪 论

学习指导

目标：1. 掌握中国的水问题和治水思路；

2. 理解本课程的主要学习内容和学习任务；

3. 理解水资源管理体制、水法规体系的基本内容；

4. 了解水资源管理、水资源的权属、流域管理、行政区域管理、流域管理与行政区域管理关系等有关基本内容。

重点：1. 本课程的主要学习内容和学习任务；

2. 中国的水问题和治水思路；

3. 水资源管理的主要目标与主要内容；

4. 水资源管理体制、水法规体系。

1.1 水法规与行政执法课程的主要学习内容和学习任务

“水法规与行政执法”是水利水电工程与管理专业的一门统设公共必修专业课，是水利水电工程与管理专业按照传统水利向现代水利、可持续发展水利转变的治水新思路和进一步推进依法行政、依法治水的要求而开设的一门新课程。

本课程根据水利水电工程与管理专业的特点和实际需求，将法学与行政法律制度有关基础知识、水法规建设以及水资源节约与保护、水利工程建设管理、水工程管理与保护、取水许可管理、河道管理等有关的水法律制度内容作为重点，并注重使学员能较系统地学习法学与行政法律有关专业基础知识，以达到认识、了解和基本掌握水行政管理所涉及的主要水法律制度的理论与实务的目的，培养学员依法解决实际问题的能力，为今后从事基层水利工作奠定必要的基础。

本课程设绪论、法学基础知识与行政法律制度、水法律制度、水行政执法与水事纠纷处理共4章。主要学习内容包括：中国的水问题与治水思路、水资源管理及其管理体制、水法规体系；法学基础知识、行政法概述、行政法律制度的有关基础知识；水资源开发利用与优化配置、取水许可、水资源节约与保护、河道管理、水土保持、防汛抗洪、水利工程建设管理、水工程管理与保护等水法律制度；水行政执法和水事纠纷处理，并明确了需要掌握、理解或了解的有关内容。

本课程的教材包括文字教材、录像教材和流媒体课件，这三种教材相辅相成，有机地相互配合使用，可增强学员的自学能力，使学员达到本课程的教学要求。文字教材是教材的主要媒体、基本媒体，也是自学的主要和基本媒体，包括教学内容、学习指导、章节小结和作业（包括思考题、填空题等）。录像教材结合典型案例分析，突出教学重点，以专题讲座形式对本课程要求掌握的内容进行专题讲解。学员可结合学习的进程观看录像教材，必要时可反复学习录像教材的有关内容，以便更好地理解 and 掌握教学重点内容，增强学员的自学能力。流媒体课件以作业、复习、考核辅导为主要内容，学员通过学习流媒体课件教程，可进一步增强对有关教学内容的理解和掌握程度，以基本达到本课程的考核要求。

1.2 中国的水问题与治水思路

1.2.1 中国的水问题

我国的基本水情是人多水少，水资源时空分布不均，水土资源与经济社会发展布局不相匹配。干旱缺水、洪涝灾害、水污染和水土流失是我国突出的四大水资源问题，表现为“四个突出”：

一是水资源短缺与经济社会发展对水资源需求不断增长的矛盾突出。我国人均水资源2200立方米，约为世界人均水平的1/4，正常年份全国缺水近400亿立方米，部分流域和地区水资源开发利用程度已接近或超过水资源和水环境承载能力。随着经济社会发展和人民生活水平的提高，对水资源的需求呈增长趋势，而水资源开发利用和江河治理的难度越来越大，水资源短缺问题将不断加剧。

二是江河综合防洪体系薄弱与保障人民生命财产安全的矛盾突出。多数大江大河重要支流和中小河流尚未得到有效治理，蓄滞洪区建设滞后，山洪、泥石流等灾害的监测与防御能力较低。洪涝灾害每年造成大量人员伤亡和财产损失，仍然是中华民族的心腹之患。

三是水污染、水土流失严重与可持续发展的矛盾突出。全国污水排放总量逐年上升，河湖污染有加重之势，水环境总体状况还没有根本好转。水土流失、生态恶化的趋势没有得到根本遏制，地下水严重超采，一些地区出现河道断流、湖泊干涸、湿地萎缩、绿洲消失的现象，严重影响了经济社会的可持续发展。

四是农村水利发展滞后与推进社会主义新农村建设的矛盾突出。农村水利基础设施薄弱,全国灌溉面积中有1/3是中低产田,大型灌区的不少骨干建筑物损坏,大型排灌泵站老化损坏率较高。农业生产仍然没有摆脱“靠天收”的被动局面。农村的高氟水、高砷水、苦咸水等还严重威胁农民的健康,还有数亿农民没有喝上干净的水。

同时,长期粗放的经济增长方式和不合理的水资源利用方式,加剧了我国水资源问题的严重程度,也加大了解决这些问题的难度。

从根本上说,干旱缺水、洪涝灾害、水污染和水土流失等水问题,既暴露出水利不适应经济社会可持续发展的需要,也暴露出长期粗放的经济增长方式不适应水资源和水环境条件。

1.2.2 中国的治水思路

无论从人口增加、经济增长,还是从城市发展和粮食安全的需要看,都给水资源带来巨大的压力,水资源问题已成为我国实现新世纪发展战略的重要制约因素。通过不断的治水的实践和探索,按照科学发展观的要求调整治水思路,总结形成了把人与自然和谐相处作为水利工作的重要理念,统筹流域、区域水利发展,统筹考虑城乡水资源问题,统筹工程措施与非工程措施,全面推进传统水利向现代水利、可持续发展水利的转变,以水资源的可持续利用保障经济社会可持续发展的治水新思路。

治水思路的内涵体现在以下六个方面:

坚持人与自然和谐相处。在防止水对人类侵害的同时,防止人类对水的伤害,强调对人类不合理活动的约束,强调自律式发展。改变长期以来人水争地,无节制地围垦河道、湖泊、湿地的做法,给河流以空间,给洪水以出路。把生态问题放在十分重要的位置,肩负起水利建设和生态保护两副重担,充分依靠大自然的自我修复能力加快治理水土流失,充分发挥水利工程的生态功能,维护河流健康,修复和保护河流生态。

坚持以人为本。加快水利发展,促进经济增长的同时,更加重视保障人民群众的根本利益,着力解决好与人民群众利益密切相关的水问题。把解决饮水困难和饮水安全问题作为首要任务,在防汛抗旱中确保人的生命安全和优先保障城乡生活用水,切实保障水利工程移民的合法权益。

坚持水资源的可持续利用。从保障经济社会可持续发展的高度,把水资源可持续利用作为水利工作的切入点,统筹考虑水资源问题与经济社会发展,统筹考虑生活、生产、生态用水,在水资源开发、利用、治理的同时,突出加强水资源的节约、配置和保护,大力推进节水型社会建设,提高水资源承载力和水环境承载力。

坚持发挥政府职能与市场机制相结合。适应社会主义市场经济的要求,在水利工程建设和管理、水资源配置、节水型社会建设等领域发挥政府职能的同时,更加注重发挥市场机制的作用。根据水利工程的不同类型,采取相应的建设和管理政策,促进工程的良性运行。发

挥水价的杠杆作用,建立水权制度,探索水权转换,促进节约用水,提高用水效率和效益。

坚持依法治水。围绕建设法治政府的目标,注重职能转变,突出社会管理和公共服务,推进依法行政。以《水法》修订和实施为契机,建立健全法规体系,强化执法,健全监督机制。推行水利政务公开,改革水利行政审批制度。积极推进水资源管理体制改革。

坚持科学治水。围绕水利改革与发展实践,坚持科技创新,采取基础研究与应用研究、自主创新与技术引进、科学研究与转化推广相结合的方法,推动水利科技进步。大力推进水利信息化进程,以水利信息化带动水利现代化,全面提高水利工作的科技含量。

1.3 水资源管理概述

1.3.1 水资源管理

1. 水资源

水是生命的源泉,是一切生物赖以生存、社会经济得以发展的重要物质保障。随着社会生产力的快速发展,人类对水的需求日益增长,水资源已成为经济社会可持续发展的重要制约因素。

水资源是指地球上各种形态(气态、液态或面态)的天然水,包括大气中的水汽和水滴,海洋、湖泊、水库、河流、土壤、含水层和生物体中的液态水,冰川、积雪和永久冻土中的固态水,岩石中的结晶水。地球上的水相互作用并不断交换,形成一个完整的水系统。全球97.5%的水是咸水,而在2.5%的淡水中又有将近70%冻结在南极和格陵兰冰盖中,其余大部分是土壤水或者不易开采利用的深层地下水,因此可供人类利用的淡水资源不足世界淡水储量的1%,即相当全球水储量的0.007%。这部分淡水资源就是通常所说的水资源,它能参与全球水循环并可在陆地上逐年得到恢复和更新,一般包括地表水和地下水。

鉴于地表水与地下水之间既互相联系又相互转化的关系,不能分割管理,必须加强统一配置、管理和保护,2002年8月29日第九届全国人大常委会第二十九次会议修订通过的《中华人民共和国水法》(本书以后章节简称《水法》)第二条第二款规定“本法所称水资源,包括地表水和地下水”。

我国水资源呈现人均占有水量低、地区上分布极不均匀、与耕地和人口的分布不相匹配、年内年际变化大的特点。我国是一个水资源短缺国家,水资源总量为28 412亿立方米,人均水资源量不足2 220立方米,预测到2030年人口增至16亿时,人均水资源量将降到1 760立方米,成为用水紧张的国家(国际上一般承认的标准是人均水资源量少于1 700立方米),我国未来水资源的形势是严峻的。

2. 水资源管理的概念

水资源管理是指各级水行政主管部门运用法律、政策、行政、经济、技术等手段,对水

资源的开发、利用、治理、配置、节约和保护进行全过程的动态管理,以求可持续地满足经济社会发展和改善生态环境对水需求的各种活动的总称。

世界各国不同发展时期的水资源管理与其经济社会发展水平和水资源开发利用水平密切相关,同时由于各国政治、社会、宗教、自然环境和文化背景、生产水平以及历史习惯等原因,各国水资源管理的目标、内容和形式也不可能完全一致。但是,随着经济社会发展对水依赖性的增强,对水资源管理的要求也就愈来愈高,因而各国水资源管理目标的确定都与其当时的国民经济发展和生态环境控制目标相适应,不仅要考虑自然资源的条件以及生态环境的改善,还应充分考虑经济的承受能力。

3. 水资源管理的主要目标与主要内容

(1) 强化水资源的统一管理,注重水资源合理配置

为了实现水资源的可持续利用,按照水资源的自身规律和我国水资源短缺的实际,遵循水资源管理与水资源开发、利用、节约、保护工作相分离的原则,改革水管理体制,实行“一龙管水,多龙治水”。按照《水法》的规定:一是“国务院水行政主管部门负责全国水资源的统一管理和监督工作”和“县级以上地方人民政府水行政主管部门按照规定的权限,负责本行政区内水资源的统一管理和监督工作”;二是强化水资源的流域管理,确立“国家对水资源实行流域管理与行政区域管理相结合的管理体制”,明确“国务院水行政主管部门在国家确定的重要江河、湖泊设立的流域管理机构,在所管辖的范围内行使法律、行政法规规定的和国务院水行政主管部门授予的水资源管理和监督职责”;三是授予水行政主管部门负责统一组织水资源调查评价和编制规划、统一实施取水许可和水资源有偿使用制度、统一调配水资源、统一监督管理等各项事务的权限,使水资源统一管理具体化;四是发挥经济综合主管部门、环境保护行政主管部门等有关部门在水资源开发、利用、节约和保护方面的作用,明确国务院有关部门、县级以上地方人民政府有关部门按照职责分工负责水资源的开发、利用、节约和保护的有关工作,为合理配置、开发、利用、节约和保护水资源提供体制保证;五是充分发挥市场在水资源配置中的基础性作用,建立水权制度。

(2) 把节约用水放在突出位置

解决我国的水问题,核心是提高用水效率,建设节水型社会。针对目前全社会节水意识和节水管理工作薄弱、水价偏低、用水浪费严重、水的重复利用率低的问题,《水法》把建立节水型社会这一目标写入总则,规定实行“开源与节流相结合,节流优先”的原则,明确“单位和个人有节约用水的义务”、“国家对用水实行总量控制和定额管理相结合的制度”,并确立了建设项目节水设施“三同时”制度、耗水量大的落后工艺与设施淘汰制度、用水计量制度、超定额用水累进加价制度等各项节约用水管理的法律制度,形成了从规划、设计、建设、利用、消费、流通到资源再生等各个环节比较完整的节水管理制度体系。

(3) 加强水资源的宏观管理

随着经济社会的发展,对水资源的需求急剧增长,缺水和水污染的压力也在不断地增加。为了合理开发、利用、配置、节约和保护水资源,减少供需矛盾,使经济社会的发展与

水资源的状况相适应,《水法》建立了一个包括面(全国、流域、区域)、线(河流)、点(城市、建设项目),长期、中期、近期、年度,以及规划、开发、利用和监督检查全方位的、比较完整的水资源宏观管理体系。《水法》规定了编制全国水资源战略规划、江河流域(区域)综合规划、规划同意书、水资源论证、水中长期供求规划、江河水量分配方案、旱情紧急情况下水量调度预案和年度水量分配方案、总量控制与定额管理等一系列水资源配置和管理的法律制度。同时,《水法》明确了经批准的水资源规划、水量分配方案和调度计划的法律效力,加强了规划实施的监督管理措施,保证水资源各项宏观管理措施的落实。

(4) 重视水资源与人口、经济发展、生态环境的协调,加强在水资源开发、利用中对生态环境的保护

《水法》一方面强调经济社会的发展要考虑水资源的条件,进行科学论证,在水资源不足的地区要对城市规模和建设耗水量大的工业、农业、服务业项目加以限制,同时又规定水资源的开发利用考虑生态用水的需要,维持江河的合理流量和湖泊、水库以及地下水的合理水位,防止对生态环境造成破坏,并建立了水功能区划制度和排污总量控制管理制度,使江河水质保护建立在水资源的承载能力的基础上。

(5) 加强执法监督,强化法律责任

适应依法行政的要求,《水法》强化了法律实施的执法监督检查,对水行政主管部门及其水政监督检查人员的监督检查权力、职责、行为规范作出了规定。同时,完善了对处罚的种类和应当受处罚的行为的规定,明确了罚款的具体数额或幅度,使对违反《水法》的行为的处罚更具力度和操作性。

1.3.2 水资源权属

与普通的财产相比,自然资源具有公共属性。水是人类生活和社会生产的基本物质,水资源可以重复利用、综合利用,任何人都不可能垄断对其的控制权,特别是在上下游、左右岸的相邻关系中,都必须考虑到相邻方在蓄水、引水、排水、用水等方面的需要,因而在自然资源中水资源的公共性更为明显,人们在开发利用水资源的过程中就会形成复杂的权益关系。

随着社会的发展,人类开发利用水资源的规模越来越大,水越来越成为影响整个经济社会的重要因素,建立和完善水资源权属法律制度已成为不能回避的重要法律问题(水资源权属法律制度是水资源所有权和因占有、使用水资源而产生的各种相关财产权益〔如取水权〕的统称)。由于水资源是一种具有多功能、可以重复使用的动态资源,决定了水资源权属与一般的财产权有所不同,具有自己的特点。世界各国在长期的社会发展和用水实践中形成了自己成文或者不成文的水资源权属法律制度,与其社会制度、水资源状况、历史习惯、文化传统等密切相关,是制定各种水事法律规范、设定水事法律关系中权利义务关系的基础。

我国《宪法》第六条规定“中华人民共和国社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义

主义公有制”，第九条规定“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有”。我国水资源短缺，人均占有量只有世界人均水平的 1/4，水资源是我国宝贵的自然资源之一，是实现可持续发展的重要物质基础，同时随着水资源紧缺和水环境污染成为一个世界性的重大难题，把水资源作为一种公共资源、公共财产，由政府加强对水资源开发利用的控制和管理已逐渐成为当今世界的一种趋势。为此，《水法》第二条第二款规定“本法所称水资源，包括地表水和地下水”，第三条规定“水资源属于国家所有”，只有严格按照《宪法》的规定，坚持水资源属于国家所有即全民所有，才能保障我国水资源的合理开发、利用、节约、保护和满足各方面对水资源日益增长的需求，适应国民经济和社会发展的需要。因此，水资源属于国家所有是我国水资源权属法律制度的基础和核心，一切水事立法都必须遵循和维护这一制度。

水资源属于国家所有的法律表现形式是水资源的国家所有权。根据《民法通则》的规定，《水法》第三条规定的“水资源的所有权由国务院代表国家行使”，是指国务院代表国家（即全民）依法行使对国有水资源的占有、使用、收益和处分的权利，即是明确地方各级人民政府不是国有水资源的所有权代表，无权擅自调配、处置水资源，而只能依法或者根据国务院的授权调配、处置水资源，并同时赋予国务院行使关于水资源资产管理的职能，水资源有偿使用的收益权归中央人民政府，国务院有权决定关于水资源有偿使用收益的分配办法，如 2006 年 1 月 24 日国务院第 123 次常务会议审议通过、以国务院令 460 号发布的《取水许可和水资源费征收管理条例》第三十五条规定“征收的水资源费应当按照国务院财政部门的规定分别解缴中央和地方国库”。因此，明确水资源的所有权由国务院代表国家行使，为进一步改革和完善我国的水资源管理体制，加强水资源的统一管理，优化水资源的配置确立了坚实的法制基础。

依据《宪法》关于水流自然资源属于国家所有即全民所有的规定和《民法通则》有关国家所有的森林、山岭、草原、荒地、滩涂、水面等自然资源可以依法确定由集体所有制单位使用的规定，为尊重历史习惯，充分保护农村集体经济组织和农民兴办农田水利设施、合理开发利用水资源的积极性及其相关合法权益，《水法》第三条规定“农村集体经济组织的水塘和由农村集体经济组织修建管理的水库中的水，归各该农村集体经济组织使用”。同时，《水法》在其他有关条款中还明确规定：农村集体经济组织及其成员使用本集体经济组织的水塘、水库中的水不实行取水许可和有偿使用制度（第七条）；农村集体经济组织或者其成员依法在本集体经济组织所有的集体土地或者承包土地上投资兴建水工程设施的，按照谁投资建设谁管理和谁受益的原则，对水工程设施及其蓄水进行管理和合理使用（第二十五条第二款）；农村集体经济组织修建水库应当经县级以上地方人民政府水行政主管部门批准（第二十五条第三款）。《水法》的这些规定，既维护了国家水资源所有权的完整性和统一性，加强了国家对水资源的宏观管理，也充分保护了农村集体经济组织和农民现有的用水权益，保持了我国水资源权属法律制度的延续性和稳定性。

1.4 水资源管理体制

1.4.1 概 述

水资源的管理体制与一个国家的经济社会发展状况,国家的政治体制和水资源的供求状况,水资源管理的历史沿革是密切关联的。在生产力低下的时期,用水量较少,对水流的控制能力也较低,对水资源管理的要求也不高,人们对水资源任意开发,不合理利用,管理也十分粗放。随着经济社会的发展,人口增加,用水量急剧增加,在20世纪全世界总耗水量增加了6倍多,水供给与需求之间的矛盾日益尖锐,加之水污染的蔓延,更加剧了地区间、部门间的水事矛盾。随着社会的进步,人们对生活质量的要求,对生态环境的保护也提出了更高的要求。因此,水资源各自为政、粗放的管理状况已经不能满足新形势的要求。为满足日益增长的用水的需求,世界各国都致力于加强水资源的管理,强化统一管理,合理配置、节约和保护水资源,实现水资源的可持续利用,支持经济社会的可持续发展。

长期以来,我国在水资源管理中部门、地区各自为政,水利、水电、航运、渔业、供水、灌溉、排水等开发利用和防治水害工作相互脱节,地表水与地下水、水量和水质分割管理,产生了一系列弊端。到20世纪70年代,随着北方一些地方连年干旱,水资源紧缺和水资源不合理开发利用造成的问题陆续暴露,水资源分割管理的体制问题引起了社会的重视,社会各界强烈呼吁加强水资源的法制建设和统一管理。

1988年颁布实施的《水法》推进了我国水资源统一管理格局的初步形成,但由于对“水资源实行统一管理与分级、分部门管理相结合的体制”规定的内涵界定不明确,对水资源的权属管理部门与开发利用部门相互间的关系和职责划分不清,没有明确流域管理机构的职责和权限,导致部门之间职能交叉和职能错位的现象并存,条块分割、多头管理即“多龙管水”的问题依然存在。主要表现在:一是不利于江河防洪的统一规划、统一调度、统一指挥;二是不利于水资源统一调度,统筹解决缺水问题,如在枯水期争相抢水,上游地区常常近水楼台先得月,大量引水,造成下游地区无水可用,甚至使得江河断流;三是不利于地表水、地下水统一调蓄,加剧了地下水的过量开发,据统计全国地下水多年平均超采量67亿立方米,已经形成164个地下水超采区,造成水源枯竭、地面沉降、海水入侵等一系列生态环境问题;四是不利于城乡统筹解决城市缺水问题;五是不利于统筹解决水污染问题,目前我国跨区域的水污染问题日益突出,局部治理,特别是下游地区治理无法从根本上改善江河水质和水环境,只有上下游统一治理、统一水量调度才能取得成效;六是不利于水资源的经济、社会和环境等综合效益的发挥。

从水资源的自身特性和我国的实际情况出发,借鉴一些国家水资源管理的通行做法和经验,按照资源管理与开发利用管理相分离的原则,《水法》第十二条和第十三条规定了流域

管理与行政区域管理相结合、统一管理与分级管理相结合的水资源管理体制。

1.4.2 水资源管理体制的法律规定

水资源管理体制是国家管理水资源的组织体系和权限划分的基本制度，是合理开发、利用、节约和保护水资源以及防治水害，实现水资源可持续利用的组织保障。

1. 国家对水资源实行流域管理与行政区域管理相结合的管理体制

水是人类赖以生存与经济社会发展不可替代的基础性资源，也是生态环境的基本要素。由于淡水资源有限且易受破坏和污染，因此水资源也是一种脆弱的资源，与土地、森林、矿产等资源不同，它是一种动态的、可再生的资源，地表水与地下水相互转换，上下游、干支流、左右岸、水量水质相互关联，相互影响，难以按照地区、部门划分，这就要求对水资源按照流域或水文地质单元进行开发、利用和管理，妥善处理上下游、左右岸等地区间、部门间的水事关系。水资源的多功能性和利害双重性，也要求水资源开发、利用和保护的各项活动必须统筹兼顾、综合利用，发挥水资源的最大的经济、社会、环境效益。

流域性是水资源的重要自然特性，以流域为单元对水资源实行管理是世界各国水资源管理的共同经验。1992年联合国环境与发展会议通过的《二十一世纪议程》指出：水资源的综合管理包括地表水与地下水、水质与水量两个方面，应当在流域一级进行，并根据需要加强或者发展适当的体制。目前，以流域为单元进行水资源的管理已经成为世界潮流。我国重要江河均是跨省级行政区域的流域，这一自然特点使得我国的水资源管理在协调流域管理与行政区域管理的关系方面显得更为重要。

因此，以流域为单元对水资源实行统一规划、统一配置、统一监督管理，经国家批准的流域综合规划是流域内水事活动的基本依据，地方政府在中央统一规划和监督管理的前提下，对其权限内的水资源所有权实行统一管理，地方制定的区域规划服从所在流域的流域规划。这就是《水法》所确立的对水资源实行流域管理与行政区域管理相结合管理体制的原则要求。

2. 国务院水行政主管部门负责全国水资源的统一管理和监督工作

水资源统一管理的核心是水资源的权属管理。依照《水法》的规定，水资源属于国家所有，其所有权由国务院代表国家行使，国务院通过国务院机构的“三定”规定，授权国务院水行政主管部门即水利部组织制定全国水资源战略规划，对水资源实行统一规划、统一配置、统一调度、统一实施取水许可制度和水资源有偿使用制度、统一监督管理。据此，水利部“三定”规定的水资源管理方面的主要职责有：拟定水利工作的方针政策、发展战略和中长期规划，组织起草有关法律法规并监督实施；统一管理水资源，组织制定全国水资源战略规划，负责全国水资源的宏观配置，组织拟定全国和跨省（自治区、直辖市）水长期供求计划、水量分配方案并监督实施，组织有关国民经济总体规划、城市规划及重大建设项目的水资源和防洪的论证；组织实施取水许可制度和水资源有偿使用制度，拟定节约用水政策，编